Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 347

Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs BES met betrekking tot enkele kwaliteitsaspecten in het beroepsonderwijs

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

De regels in dit wetsvoorstel gelden ook voor het middelbaar beroepsonderwijs op het gebied van landbouw, natuurlijke omgeving en voedsel. Het wetsvoorstel en de toelichting zijn in overeenstemming met de Staatssecretaris van Economische Zaken tot stand gekomen. Er is niet meer voorzien in mede-ondertekening van de beoogde wet door de Staatssecretaris van Economische Zaken, aangezien dit wetsvoorstel het mbo in algemene zin betreft en niet specifiek het groene mbo-onderwijs. In dit verband verwijs ik tevens naar de recente brief aan de Tweede Kamer over het groen onderwijs (Kamerstukken II 2015/16, 34 284, nr 1). In deze memorie van toelichting wordt, in navolging van de praktijk, gesproken over studenten in het middelbaar beroepsonderwijs.

I ALGEMEEN

1. Aanleiding

Goed opgeleide en weerbare vakmensen afleveren kan alleen als de kwaliteit van het beroepsonderwijs hoog is. Het middelbaar beroepsonderwijs (hierna: mbo) is op de goede weg met het verbeteren van kwaliteit van het beroepsonderwijs, maar deze kan nog verder verbeterd worden. Daarvoor is het van belang om door te gaan met de implementatie van het actieplan mbo «Focus op vakmanschap 2011–2015» (*Kamerstukken II, 2010/11, 31 524, nr. 88*). Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan de in voornoemd actieplan aangekondigde wetgeving inzake kwaliteitsborging. Het omvat onder andere wettelijke verankering van het klachtrecht en het inkorten van sanctietrajecten. Hiermee wordt tevens uitwerking gegeven aan toezeggingen aan de Tweede Kamer.[1]
Verder wordt met dit wetsvoorstel een adviesrecht aan deelnemersraden toegekend met betrekking tot het schoolkostenbeleid en wordt de erkenningsprocedure voor niet-bekostigde opleidingen aangescherpt door het mogelijk te maken een erkenning te verlenen voor de periode van anderhalf jaar met de mogelijkheid van verlenging.

[1] Voor verkorten sanctietraject zie *Kamerstukken II* 2009–2010, 31 524, nr. 48. Voor verankeren klachtrecht zie *Kamerstukken II*, *2011/12, 31 524, nr. 151.*

kst-34347-3
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

In deze memorie van toelichting wordt ingegaan op bovengenoemde onderwerpen.
Voorts komt met dit wetsvoorstel de gegevenslevering aan het basisregister onderwijs voor aanbieders van opleidingen overige educatie, als bedoeld in artikel 7.3.1, eerste lid, onder b t/m f, van de Wet educatie en beroepsonderwijs (hierna: WEB), die voor deze opleidingen diploma-erkenning hebben, te vervallen. Dit wordt nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel B (artikel 1.4a.1, achtste lid, van de WEB).

2. Wettelijke verankering van het klachtrecht

2.1 Aanleiding

De Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) heeft onderzoek uitgevoerd naar de klachtbehandeling in het mbo.[2] De eerste twee onderzoeken vonden plaats in 2008 en 2009. In februari 2009 hebben de MBO Raad en de Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (hierna: JOB) ten aanzien van het klachtrecht een gezamenlijk richtlijn voor uit 's Rijks kas bekostigde instellingen en studenten in het mbo geformuleerd.[3] Na het eerste herhalingsonderzoek in 2009 was echter nog geen grote verbetering zichtbaar. Gelet op de korte tijd die was verstreken na het eerste onderzoek kon dat ook niet. Het implementeren van veranderingen vergt immers een zekere doorlooptijd.
Het derde onderzoek is uitgevoerd in het studiejaar 2011–2012. Uit dat onderzoek is gebleken dat minder dan de helft van alle instellingen – blijkens de klachtenregeling van de eigen instelling – een interne klachtencommissie heeft. In het uit 's Rijks kas bekostigde onderwijs werd in meer dan de helft van de klachten niet voldaan aan de principes die de MBO Raad en de JOB hebben geformuleerd in hun richtlijn, te weten onafhankelijkheid, vertrouwelijkheid en geheimhouding, toegankelijkheid, helderheid in de procedure, tijdsafspraken en termijnregels alsmede registratie. Met de onderzoeken van de inspectie is vast komen te staan dat deze elementen niet of onvoldoende terugkwamen in de klachtenregelingen van de instellingen. Indien er wel een klachtencommissie is, is in een aantal gevallen de onafhankelijkheid – van bijvoorbeeld de voorzitter – niet goed geborgd. De inspectie heeft daarnaast in het laatstgenoemde onderzoek geconstateerd dat de toegankelijkheid en communicatie over de klachtbehandeling op de websites van instellingen weliswaar is verbeterd, maar dat bijna een kwart van de websites nog geen informatie bevat over de klachtbehandeling. Ook de communicatie over het verloop van de behandeling en de afronding van een klacht bleven onder het gewenste niveau.
Helaas is uit het onderzoek in 2011–2012 dus onvoldoende vooruitgang gebleken, terwijl dit, gegeven de ontwikkelingen op landelijk niveau wel verwacht mocht worden. De conclusie van de inspectie is in het rapport over studiejaar 2011–2012 dan ook dat de kwaliteit van de opzet van de klachtbehandeling sinds 2009 geen duidelijke verbetering heeft ondergaan.
Om die reden heeft de inspectie zich op het standpunt gesteld dat voor verdere verbetering van klachtenafhandeling meer bindende afspraken noodzakelijk zijn. Vooral omdat versterking van de klachtenafhandeling essentieel is en de kwaliteit van het onderwijs ten goede komt.

---

[2] Zie http://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/publicaties/klachtenbehandeling-in-het-mbo---onderzoek-2011–2012.html

[3] «Klachtenbehandeling in het middelbaar beroepsonderwijs». In 2014 is deze Richtlijn geactualiseerd, zie http://www.onderwijsgeschillen.nl/fileadmin/bestanden/Publicaties/MBO_en_Klachtenbehandeling.pdf

Inmiddels wordt al een aantal jaren getracht de instellingen op vrijwillige basis te laten komen tot een adequate klachtenprocedure. De gezamenlijke richtlijn voor scholen en studenten in het mbo van de MBO Raad en de JOB is in 2014 geactualiseerd. In deze richtlijn is vermeld dat er sinds 2009 veel is verbeterd in de behandeling van klachten. Volgens de MBO Raad hebben alle scholen nu een klachtenregeling en vrijwel alle scholen hebben deze klachtenregeling op hun website staan. Ook hebben alle scholen een medewerker aangesteld om studenten te helpen bij het indienen van een klacht en als contactpersoon te functioneren ten behoeve van de Ombudslijn mbo.

Op 1 augustus 2014 is de nieuwe Branchecode goed bestuur in het mbo in werking getreden. De verantwoordelijkheden van colleges van bestuur gelden als lidmaatschapseisen voor aansluiting bij de MBO Raad. Het hebben van een klachtenregeling is onderdeel gebleven van de vernieuwde branchecode. Tevens is deze verantwoordelijkheid van het college van bestuur één van de lidmaatschapseisen voor aansluiting bij de MBO Raad. De klachtenregeling dient ook gepubliceerd te worden op de website van de instelling. Vanaf 2016 wordt de navolging van de branchecode ten aanzien van de klachtenregeling gemonitord door de MBO Raad.

Uit onderzoek van de JOB in 2014 is gebleken dat 30% van de mbo-studenten negatief is over de klachtenafhandeling van bekostigde instellingen (niet-bekostigde instellingen maken geen deel uit van de JOB-monitor[4]). De klachtenbehandeling in het mbo kan dus nog verder worden verbeterd. Dan gaat het om bijvoorbeeld de vindbaarheid van de klachtenregeling op internet, de communicatie over de klachtenregeling of de toegankelijkheid (leesbaarheid) daarvan.

Niet-bekostigde instellingen

De niet-bekostigde instellingen die zijn aangesloten bij de Nationale Raad voor Training en Opleiding (hierna: NRTO) dienen als onderdeel van de door deze branchevereniging gehanteerde gedragscode een klachtenprocedure te hebben, waaraan door de NRTO eisen worden gesteld. Daarnaast zijn de niet-bekostigde instellingen die lid zijn van de NRTO aangesloten bij de Geschillencommissie Particuliere Onderwijsinstellingen die onder de Stichting Geschillencommissie Consumentzaken valt. Echter niet alle niet-bekostigde instellingen zijn aangesloten bij de NRTO.

Ombudslijn mbo

Sinds 2010 is een Ombudslijn mbo ingesteld als vangnet en tweedelijnsvoorziening voor klachten. Reden hiervoor was de constatering dat studenten en ouders bij klachten onvoldoende gehoor vonden bij de instellingen. De Ombudslijn mbo werd daarom verlengd om de periode waarin er nog geen wettelijke klachtenregeling geldt, te overbruggen. Gelet op de uitkomsten van de onderzoeken van de inspectie (2008, 2009, 2011–2012) en de uitkomsten van de jaarrapportages van de Ombudslijn mbo sinds 2012[5] is aan de Tweede Kamer de toezegging gedaan om het klachtrecht voor het mbo wettelijk te verankeren.[6]

---

[4] De JOB-monitor is een onderzoek dat de tevredenheid meet van mbo-studenten. De resultaten worden gebruikt door studentenraden en scholen om de school samen te verbeteren.

[5] In het eerste jaar (2011/2012) van de oprichting van de Ombudslijn mbo zijn er 137 klachten ingediend. In de periode 2013/2014 zijn er 127 klachten binnengekomen bij de Ombudslijn mbo. De jaarrapportage van het afgelopen jaar (2014/2015) is momenteel nog in de maak.

[6] *Kamerstukken II, 2011/12, 31 524, nr. 151.*

Daarbij dient opgemerkt te worden dat er op deelaspecten wel reeds wettelijk vastgelegde mogelijkheden bestaan:
– de Commissie van Beroep voor de examens die oordeelt over beslissingen van de examencommissie of van de examinatoren; en
– de vertrouwensinspecteur van de inspectie die fungeert als aanspreekpunt bij onder meer seksueel misbruik, discriminatie of geweld.

2.2 Klachtrecht

Sinds de onderzoeksuitkomsten van de inspectie in voorgaande jaren hebben MBO Raad, NRTO, JOB, Ombudslijn mbo en het Ministerie van OCW samengewerkt aan noodzakelijke verbetering. Er zijn verbeteringen doorgevoerd onder meer via de branchecodes en de richtlijn voor de mbo-instellingen. Maar ook is duidelijk dat verdere verbetering en verankering noodzakelijk is. Met de wettelijke verankering wordt nu ook een handhavende bevoegdheid gecreëerd voor de inspectie voor het onderwerp klachten in het mbo. Het wetsvoorstel biedt daarnaast een gelijk wettelijk kader voor zowel het bekostigd als niet-bekostigd onderwijs en daarmee een gelijkwaardige bescherming van mbo-studenten wat betreft het klachtrecht. Ook zal na invoering de inspectie een jaarlijks beeld kunnen geven van de naleving van de wettelijke eisen en kunnen handhaven waar nodig in individuele gevallen.
Met dit wetsvoorstel wordt de positie van studenten versterkt. De mogelijkheden die zij nu hebben om klachten aan de orde te stellen, worden aangevuld met een wettelijke regeling van het klachtrecht. Het klachtrecht heeft een belangrijke beschermingsfunctie voor de student als het bevoegd gezag de plichten die zijn overeengekomen in de onderwijsovereenkomst niet of onvoldoende nakomt. Ook vervult het klachtrecht een signaalfunctie met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs. Het kan eraan bijdragen dat, indien er een klimaat heerst van onvrede op de instelling, dit aan de orde wordt gesteld en de instelling maatregelen ter verbetering kan treffen. In het primair, voortgezet en hoger onderwijs is het klachtrecht reeds wettelijk verankerd.

Het klachtrecht voorziet erin dat alle mbo-instellingen (zowel bekostigde als niet-bekostigde instellingen) een klachtenregeling moeten hebben, die ertoe leidt dat klachten van studenten (waaronder ook begrepen aspirant-, dat wil zeggen studenten die aan de desbetreffende instelling onderwijs willen gaan volgen maar nog niet zijn ingeschreven), voormalige studenten, examendeelnemers, het personeel en andere betrokkenen bij het onderwijs of het praktijkdeel van de opleiding over gedragingen van het bevoegd gezag of ten behoeve van de instelling met taken belaste personen behoorlijk behandeld worden.
Studenten krijgen met dit klachtrecht bijvoorbeeld de mogelijkheid om een klacht in te dienen als zij van mening zijn dat een instelling haar inspanningsverplichting voor de beschikbaarheid van een praktijkplaats niet nakomt. Ook krijgen ze met dit klachtrecht de mogelijkheid om een klacht in te dienen over de begeleiding op de praktijkplaats. Het praktijkdeel van de opleiding valt immers onder de eindverantwoordelijkheid van het bevoegd gezag.
Het klachtrecht biedt voor de student, waaronder mede begrepen de aspirant-, de voormalige student en de examendeelnemer de mogelijkheid om een klacht in te dienen.
In het geval van minderjarige studenten zullen ook de ouders of de wettelijke verzorgers een klacht kunnen indienen. Het kan voorkomen dat ook in het geval van een meerderjarige student de ouder betrokken is bij het indienen van de klacht, bijvoorbeeld omdat de student het moeilijk vindt om de klacht goed te verwoorden of het indienen van een klacht lastig vindt in verband met de verstandhouding binnen een groep of klas. Indien een student ermee instemt, kan in dat geval een ouder namens de

student een klacht indienen. De ouder treedt daarmee als gemachtigde op van de meerderjarige student. Dit is ook geheel in lijn met het regeringsbeleid om ouders meer te betrekken bij het onderwijs dat hun (meerderjarige)kind volgt.
Ook is, mede naar aanleiding van opmerkingen hierover in de internetconsultatie en van de MBO Raad, het klachtrecht breder opengesteld naar personeel en overige betrokkenen bij het onderwijs of de praktijkbegeleiding van de instelling.

De klachtenregeling wordt, met inachtneming van de desbetreffende wetsbepalingen die in de artikelsgewijze toelichting worden toegelicht, vastgesteld door het bevoegd gezag. Dit houdt in dat het bevoegd gezag daarvoor verantwoordelijk is, maar bij het opstellen van de klachtenregeling staat het het bevoegd gezag natuurlijk vrij om advies in te winnen bij bijvoorbeeld experts of de ondernemingsraad. De deelnemersraad heeft instemmingsbevoegdheid met betrekking tot voorgenomen besluiten van het bevoegd gezag ten aanzien van klachtenregelingen (op grond van artikel 8a.2.2, derde lid, onderdeel c, van de WEB).
Een belangrijk aspect van het klachtrecht is dat het bevoegd gezag moet voorzien in een onafhankelijke klachtencommissie. De onafhankelijkheid van deze commissie is geborgd doordat de commissie moet bestaan uit ten minste drie leden alsmede doordat de voorzitter geen deel mag uitmaken van het bevoegd gezag en evenmin werkzaam is voor of bij het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag kan ook voorzien in een onafhankelijke klachtencommissie door aansluiting bij een landelijke klachtencommissie, zoals momenteel in de praktijk al gebeurt. Dat kan bij de landelijke klachtencommissie onderwijs die is ondergebracht bij de Stichting Onderwijsgeschillen of bij een van de landelijke klachtencommissies die samenwerken in de Stichting Geschillen Bijzonder Onderwijs. Veel mbo-instellingen zijn daarbij reeds aangesloten.

Bij de vormgeving van het klachtrecht in dit wetsvoorstel is zoveel mogelijk aangesloten bij de bepalingen over het klachtrecht in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en worden de betreffende artikelen in titel 9.1 van de Awb voor het overgrote deel van overeenkomstige toepassing verklaard. Alleen in die gevallen dat een bepaling niet past bij het karakter van dit onderwijs is deze buiten toepassing gelaten. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdelen G en H, wordt dit nader toegelicht.

Een wettelijke klachtenregeling en onafhankelijke klachtencommissie zijn belangrijke waarborgen ter bescherming van onder meer de student en vormen tevens instrumenten om de kwaliteit van de klachtbehandeling en uiteindelijk van het mbo-onderwijs te verhogen.
Om alle studenten die staan ingeschreven bij een beroepsopleiding dezelfde waarborgen te bieden, geldt het klachtrecht voor zowel bekostigde als niet-bekostigde instellingen met erkende beroepsopleidingen of opleidingen educatie.

Het met dit wetsvoorstel geïntroduceerde klachtrecht doet niet af aan de al bestaande mogelijkheden om te ageren tegen een besluit van de examencommissie of een examinator. Evenmin komt met het voorgestelde artikel de mogelijkheid van de student zich te wenden tot een vertrouwensinspecteur te vervallen.

3. Medezeggenschap schoolkostenbeleid

3.1 Aanleiding

In de afgelopen jaren is gebleken dat onduidelijkheden bestaan bij zowel de studenten als de instellingen over schoolkosten en over de vrijwillige bijdrage. In verband daarmee heeft de JOB in 2012 een «Zwartboek schoolkosten» aangeboden aan de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van de Tweede Kamer, met voorbeelden van mogelijk onterechte doorberekening van schoolkosten aan studenten, onduidelijke facturen en onvoldoende transparantie over extra kosten.[7]
Om deze onduidelijkheden weg te nemen heeft de toenmalige Minister Onderwijs, Cultuur en Wetenschap met de brief van 11 mei 2012[8] een handreiking gegeven aan de instellingen over de wijze waarop met deze materie kan worden omgegaan. Deze handreiking is een aanvulling op de brief van 13 januari 1994 van de toenmalige Minister van Onderwijs[9] en is bedoeld als uitleg van de bedoeling van de WEB op dit punt. In voornoemde brief van 11 mei 2012 heeft de Minister aangekondigd samen met de JOB en de MBO Raad te verkennen op welke wijze de deelnemersraad ook op het punt van het instellingsbeleid inzake schoolkosten, onderwijsbenodigdheden en informatie daarover aan (aspirant-)studenten, een rol kan spelen. Op die manier kan de medezeggenschap nog verder worden versterkt en kan tegelijkertijd het betreffende beleid binnen de instelling rekenen op draagvlak onder de studenten. In voornoemde brief is tevens opgenomen dat het onderwerp schoolkosten een vast element in het reguliere toezicht van de inspectie wordt. Dat betekent dat bij de driejaarlijkse instellingsanalyse (Staat van de instelling) de inspectie ook naar schoolkosten/vrijwillige bijdrage zal kijken. Daarnaast zal onderzoek plaatsvinden naar aanleiding van signalen en risico's.

De inspectie meldt in het Onderwijsverslag van 2015 nog tekortkomingen. Zo communiceren instellingen het vrijwillige karakter van sommige kosten niet altijd helder. Ook geven ze niet altijd duidelijk aan wanneer het niet afnemen van zaken die vrijwillig zijn, een belemmering vormt om de opleiding te volgen of om examen te kunnen doen. Kosten worden vaak niet helder gespecificeerd; het is studenten of ouders niet duidelijk waarvoor ze moeten betalen. Daarnaast worden verschillende zaken onterecht als verplichtend in rekening gebracht, zoals examenkosten.

3.2 Adviesrecht beleid schoolkosten

Schoolkosten bestaan uit vier elementen:
– de wettelijk vastgestelde verplichte bijdrage (les-of cursusgeld);
– de vrijwillige bijdrage;
– de «basisuitrusting» waarvoor de instelling vanuit de overheidsbekostiging verantwoordelijk is;
– onderwijsbenodigdheden waarvoor de student zelf verantwoordelijkheid draagt.

De deelnemersraad heeft op dit moment reeds instemmingsrecht op de hoogte en de besteding van de vrijwillige bijdrage.
Ook heeft de deelnemersraad instemmingsbevoegdheid op het model van de onderwijsovereenkomst (artikel 8a2.2, derde lid, van de WEB) en dus ook invloed op wat er in dat model wordt opgenomen. Daarmee kunnen

[7] «Zwartboek schoolkosten 2012» van de JOB, http://www.job-site.nl/uploads/managed_media/files/Zwartboek%20Schoolkosten%202012%20def2.pdf
[8] *Kamerstukken II, 2011–2012, bijlage bij 31 524, nr. 134.*
[9] *Kamerstukken II, 2011–2012, bijlage bij 31 524, nr. 134.*

deelnemersraden «verborgen of tussentijdse verhoging van schoolkosten» nu al voorkómen. Indien in het model voorschriften worden opgenomen over de kosten van schoolbenodigdheden, wordt de informatie voorafgaand aan de inschrijving transparanter voor de student en ouders.

In het servicedocument «onderwijsovereenkomst 2014–2015» van de MBO Raad is opgenomen dat in de onderwijsovereenkomst een bepaling kan worden opgenomen over schoolkosten opdat de student zich vóór de inschrijving een goed beeld kan vormen van de kosten van die opleiding. De MBO Raad beveelt aan om de onderwijsbenodighedenlijst ruim voor het begin van het studiejaar te publiceren. In de onderwijsovereenkomst kan de instelling een bepaling opnemen waarin de student verklaart dat hij door de instelling op de hoogte is gesteld over de onderwijsbenodigheden waarover hij voor die betreffende opleiding geacht wordt te beschikken.

De bovengenoemde instemmingsbevoegdheden zijn nuttig maar niet toereikend, omdat daarmee de onduidelijkheid over wie in welke onderwijsbenodigdheden moet voorzien niet wordt opgelost. Gezien de problematiek en de gevoeligheid van dit onderwerp[10] is het noodzakelijk dat de bevoegdheid van deelnemersraden wordt uitgebreid.
Om die reden wordt met dit wetsvoorstel voorzien in adviesrecht van de deelnemersraad op het beleid inzake het beperkt en beheersbaar houden van de middelen die van de studenten worden gevraagd voor schoolkosten die door het bevoegd gezag noodzakelijk worden bevonden (Artikel I, onderdeel I, artikel 8a.2.2, vierde lid, onderdeel g, van de WEB). Adviesrecht versterkt de betrokkenheid en kan uitermate nuttig zijn voor de instelling omdat zij zo van studenten kunnen vernemen hoe deze aankijken tegen het schoolkostenbeleid. Dit kan immers leiden tot een breed draagvlak onder studenten voor het gehanteerde beleid en voorkomen dat studenten voor voldongen feiten worden geplaatst.
Het advies van de deelnemersraad kan de instelling niet zomaar naast zich neerleggen maar zal serieus gewogen moeten worden. Zo nodig kan de landelijke geschillencommissie medezeggenschap[11] ingeschakeld worden (op verzoek van de deelnemersraad) (artikel 8a.4.2, onderdeel c, van de WEB), indien het bevoegd gezag een besluit heeft genomen waarover advies door de deelnemersraad is uitgebracht, het bevoegd gezag daarbij het uitgebrachte advies niet of niet geheel heeft gevolgd en de deelnemersraad van oordeel is dat daardoor de belangen van de deelnemers ernstig worden geschaad. Kortom, een adviesrecht t.a.v. het schoolkostenbeleid van de instellingen zal bijdragen aan een beter gedragen beleid en minder onrust op het front van schoolkosten mbo.

Uit de consultatie op basis van het wetsvoorstel is gebleken dat de JOB en de MBO Raad geen uitbreiding van het *instemmings*recht voor de deelnemersraden willen voor het beleid inzake de schoolkosten. Met name de JOB vindt dat een deelnemersraad geen politieagent moet gaan spelen.

Omdat niet-bekostigde instellingen niet de verplichting hebben een deelnemersraad in te stellen en het hen bovendien wel vrijstaat om de inschrijving afhankelijk te stellen van een door hen vastgestelde bijdrage,

---

[10] Over het onderwerp schoolkosten zijn reeds vele malen Kamervragen gesteld en dit onderwerp levert nog regelmatig spanning op tussen mbo-instellingen en studenten/ouders. Ook wordt aan het onderwerp schoolkosten nog regelmatig aandacht besteed in diverse media.

[11] De Landelijke Commissie voor Geschillen deelnemers en ouders mbo die is ondergebracht bij de Stichting Onderwijsgeschillen. De uitspraken van de Commissie zijn bindend.

geldt deze bepaling niet voor de niet-bekostigde instellingen met diploma-erkenning.

Het beleid inzake schoolkosten omvat al hetgeen met betrekking tot de kosten die gemaakt moeten worden voor het volgen van het onderwijs. Daar valt dus ook het beleid onder ten aanzien van de vrijwillige bijdrage evenals het beleid met betrekking tot de onderwijsbenodigdheden waarvan het redelijk is dat de student daar verantwoordelijk voor gehouden wordt.
De deelnemersraad kan dus op grond van de opgenomen bepaling invloed uitoefenen op de uitgangspunten die het bevoegd gezag hanteert bij het voorschrijven van de onderwijsbenodigdheden, zoals boeken en werkkleding. Voorts heeft de deelnemersraad, zoals hierboven eerder vermeld, met betrekking tot de hoogte en de besteding van de vrijwillige ouder- of deelnemerbijdrage, alsmede de wijze waarop deze bijdrage tussen student en bevoegd gezag wordt overeengekomen ingevolge het reeds bestaande artikel 8a.2.2, derde lid, onderdeel d, van de WEB nog een verdergaande bevoegdheid dan het geven van advies, te weten instemmingsbevoegdheid.

4. Het inkorten van sanctietrajecten

4.1 Aanleiding

In het kader van het voorkomen van opleidingen die niet van voldoende onderwijskwaliteit zijn, is aan de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van de Tweede Kamer toegezegd te bezien of de procedure tot het ontnemen van de rechten, als bedoeld in artikel 1.3.1 van de WEB, versneld kan worden, zodat na één jaar de rechten ontnomen kunnen worden indien de kwaliteit van het onderwijs ook na de verbetertermijn nog onvoldoende is.[12] Gelet op de wettelijke termijnen die gelden voor het nemen van een intrekkingsbesluit kan het namelijk voorkomen dat pas drie jaar na de constatering dat de opleiding van onvoldoende kwaliteit is, de rechten ontnomen kunnen worden. Dit heeft als gevolg dat studenten gedurende een lange periode onderwijs aangeboden kunnen krijgen van onvoldoende kwaliteit.

4.2 Procedure ontnemen rechten

Tussen het moment dat de inspectie constateert dat de kwaliteit van een opleiding van onvoldoende kwaliteit is tot het ontnemen van de rechten, als bedoeld in artikel 1.3.1 van de WEB, kan een lange periode zitten. Nadat de inspectie een opleiding beoordeeld heeft en geconstateerd heeft dat deze van onvoldoende kwaliteit is, dient eerst een waarschuwing gegeven te worden, ingevolge artikel 6.1.5 van de WEB. Pas nadat ten minste een jaar verstreken is na de waarschuwing, kan de Minister op grond van artikel 6.1.4, eerste lid, van de WEB overgaan tot het ontnemen van rechten. Bij een dergelijke beschikking bepaalt de Minister, gelet op het derde lid van voornoemd artikel, het tijdstip waarop het ontnemen van rechten van kracht wordt waarbij er rekening mee wordt gehouden dat de voor de opleiding ingeschreven studenten de opleiding aan een andere instelling binnen een redelijke termijn kunnen voltooien. Daarnaast bepaalt het vierde lid van datzelfde artikel dat de Minister de beschikking neemt vóór 1 november van het jaar voorafgaand aan het studiejaar waarin het moment van ontneming van de rechten valt.

[12] *Kamerstukken II, 2009/10, 31 524, nr. 48.*

Dit betekent dat wanneer bijvoorbeeld op 2 november 2014 een waarschuwing gegeven wordt en na 2 november 2015 geconstateerd wordt dat de kwaliteit van het onderwijs onvoldoende verbeterd is, het tijdstip van ontneming van rechten pas in het studiejaar 2017–2018 kan geschieden. De beschikking dient namelijk vóór 1 november van het jaar voorafgaand aan het studiejaar waarin de rechten worden ontnomen, genomen te worden. In het voorbeeld is het niet mogelijk om vóór 1 november 2015 de beschikking te nemen, omdat op dat moment nog niet de verbetertermijn was geëindigd. Dit leidt er in dit voorbeeld toe dat vóór 1 november 2016 de beschikking genomen kan worden en kunnen pas het daaropvolgende studiejaar 2017–2018 de rechten worden ontnomen.

4.3 Laten vervallen datum 1 november

Om een versnelling van het sanctietraject te bewerkstelligen komt met dit wetsvoorstel de verplichting om vóór 1 november van het jaar voorafgaand aan het studiejaar waarin de rechten ontnomen worden de beschikking daartoe te nemen, te vervallen. Met het derde lid van artikel 6.1.4 van de WEB wordt de rechtspositie van de student al zodanig geborgd dat deze verplichting alleen maar belemmerend werkt. Immers de Minister dient bij het bepalen van het tijdstip al rekening te houden met het feit dat de reeds ingeschreven studenten de opleiding aan een andere instelling binnen een redelijke tijd kunnen voltooien. In de beschikking dient dus uitgegaan te worden van een redelijke termijn alvorens de rechten als bedoeld in artikel 1.3.1 van de WEB ontnomen worden. Deze redelijke termijn maakt dat het te hanteren tijdstip veelal pas kan aanvangen op een moment dat de studenten bij een andere instelling zouden kunnen instromen. Daartoe moet een instelling de mogelijkheid krijgen om in overleg met een andere instelling te treden, opdat de studenten zo min mogelijk hinder ondervinden van de overgang naar een andere instelling. Als uitgangspunt zal daarom een redelijke termijn gehanteerd worden van ongeveer zes of meer maanden, tenzij er sprake is van belangen die een kortere termijn rechtvaardigen. Daarnaast ligt het in de rede om zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de data van 1 januari en 1 augustus.

Bij het niet uit 's Rijks kas bekostigde onderwijs geldt de verplichting om een beschikking vóór 1 november van het jaar voorafgaand aan het studiejaar waarin de rechten ontnomen worden, niet. Daar kan een erkenning met inachtneming van een redelijke termijn gedurende het gehele jaar worden ingetrokken. Hetzelfde geldt voor het recht op examineren (bij zowel de bekostigde en als de niet uit 's Rijks kas bekostigde instellingen). Hiervoor is het dus niet nodig om de betreffende artikelen aan te passen.

5. Aanpassing diploma-erkenning voor niet-bekostigde opleidingen

5.1 Aanleiding

Niet uit 's Rijks kas bekostigde onderwijsinstellingen dienen de gelegenheid te hebben diploma-erkenning te krijgen binnen de kwalificatiestructuur indien het aangeboden onderwijs aan dezelfde kwalitatieve maatstaven voldoet als het onderwijs dat wordt verzorgd door de van overheidswege bekostigde instellingen. Daarom kunnen deze instellingen ten aanzien van beroepsopleidingen op grond van artikel 1.4.1 van de WEB het recht verkrijgen om erkende diploma's uit te reiken. In artikel 1.4.1 van de WEB is gespecificeerd aan welke vereisten zij daarvoor moeten voldoen. Bij de aanmelding voor de registratie overlegt het

bevoegd gezag van de instelling – en in het geval van de zogenoemde derde leerweg (artikel 1.4.1, lid 1a, van de WEB) ook de uit 's Rijks kas bekostigde instelling – de gegevens waaruit blijkt dat het onderwijs voor de desbetreffende opleiding van voldoende kwaliteit is en dat voldaan is aan de van toepassing verklaarde bepalingen met betrekking tot onder meer het onderwijs, de examinering en de kwaliteitszorg.
Voor een aanvraag als bedoeld in artikel 1.4.1, eerste lid, van de WEB is een aanvraagprocedure opgesteld en bekendgemaakt.[13]

De afgelopen jaren is gebleken dat beroepsopleidingen van enkele niet-bekostigde instellingen, waarvoor diploma-erkenning is verleend, na erkenning niet worden aangeboden dan wel dat de beroepsopleidingen in tegenstelling tot de ingediende gegevens bij de aanvraag, niet voldoen aan de wettelijke regels of van onvoldoende kwaliteit zijn. Om die reden is de aanvraagprocedure sinds 2012 enkele malen aangescherpt en wordt er thans een onderscheid gemaakt tussen enerzijds instellingen die geheel nieuw zijn binnen de mbo-sector en bestaande instellingen die diploma-erkenning aanvragen voor een opleiding die niet past binnen het bestaande aanbod c.q. de domeinen die de instelling verzorgt en anderzijds instellingen die diploma-erkenning aanvragen voor een opleiding die past binnen het bestaande aanbod. Laatstgenoemde instellingen kunnen in eerste instantie volstaan met het indienen van een aanvraagformulier. Daarna wordt aan de hand van een marginale toets beoordeeld of er risico's zijn met betrekking tot de kwaliteit van de opleiding. Indien uit de marginale toets blijkt dat deze risico's aanwezig zijn, is de instelling alsnog gehouden gegevens over de beroepsopleiding te overleggen. Op basis van die gegevens wordt voorts beoordeeld of de opleiding waarvoor diploma-erkenning wordt aangevraagd van voldoende kwaliteit is en voldoet aan de voorwaarden van artikel 1.4.1 van de WEB.
Nieuwe en bestaande instellingen die diploma-erkenning aanvragen voor een opleiding die niet past binnen het bestaande aanbod c.q. de domeinen die de instelling al verzorgt, dienen daarentegen direct bij de aanvraag al gegevens aan te leveren op basis waarvan de kwaliteit van de opleiding wordt beoordeeld en geoordeeld wordt of de opleiding voldoet aan de voorwaarden van artikel 1.4.1 van de WEB.

Deze tweedeling is tot stand gekomen omdat bij een instelling die reeds soortgelijke opleidingen aanbiedt als de opleiding waarvoor diploma-erkenning is aangevraagd door de inspectie een goede inschatting gemaakt kan worden van de kwaliteit van de nieuwe opleiding. De inspectie heeft namelijk de kwaliteit van de reeds aangeboden opleidingen kunnen beoordelen en de nieuwe opleiding ligt in het verlengde van de aangeboden opleidingen. Bij nieuwe instellingen alsmede bij bestaande instellingen die geheel andere opleidingen willen gaan aanbieden dan waarvoor eerder diploma-erkenning is verkregen, is dat anders. In dat geval is niet op voorhand door de inspectie een inschatting te maken van de kwaliteit van de opleiding. Om die reden wordt in die gevallen grondiger gekeken naar de aanvraag.

Echter ook na deze aanscherping van de aanvraagprocedure, die gebaseerd is op het bestaande artikel 1.4.1 van de WEB, moet geconstateerd worden dat er nog steeds diploma-erkenningen worden afgegeven voor opleidingen die niet van voldoende kwaliteit blijken te zijn of in de praktijk niet voldoen aan de wettelijke eisen. Dit komt doordat bij de aanvraag de kwaliteit beoordeeld wordt aan de hand van documenten. Deze documenten hoeven echter geen getrouw beeld te geven van de

[13] Aanvraagprocedure diploma-erkenning voor niet-bekostigde instellingen voor het beroepsonderwijs (*Stcrt.* 2014, nr. 7532).

onderwijspraktijk binnen de opleiding. Het hebben van een onderwijs- en examenregeling, een model-onderwijsovereenkomst etc. maakt immers niet dat het daadwerkelijk aangeboden onderwijs kwalitatief voldoende is. Zeker als de instelling nog niet eerder beroepsopleidingen heeft aangeboden of in het verleden al geconstateerd is dat de opleidingen van deze instelling niet van voldoende kwaliteit zijn.
Daarbij komt het voor dat een instelling gebruik maakt van een adviesbureau bij het indienen van een aanvraag. In dat geval kan het voorkomen dat de benodigde documenten voor de aanvraag worden opgesteld door het adviesbureau, terwijl de instelling bij de start van de opleiding uitgaat van het door henzelf uiteindelijk anders vormgegeven onderwijstraject.

Daarnaast komt het voor dat niet uit 's Rijks kas bekostigde instellingen diploma-erkenning aanvragen voor een groot aantal opleidingen, zodat zij – zodra er vraag is naar de opleiding – deze kunnen gaan aanbieden. Dit heeft tot gevolg dat veel van deze diploma-erkenningen jaren op de plank blijven liggen, gedurende welke periode geen toezicht wordt gehouden omdat de opleiding niet verzorgd wordt. Als eenmaal de opleiding toch gestart wordt, kan echter niet de kwaliteit gegarandeerd worden naar de maatstaven zoals die dan – jaren later – gelden op het moment van starten. Dit alles heeft tot gevolg dat de student een opleiding aangeboden kan krijgen die van onvoldoende kwaliteit is.

Hetzelfde geldt voor opleidingen in de zogenaamde derde leerweg[14] waarvoor door zowel de bekostigde als de niet-bekostigde instellingen diploma-erkenning kan worden aangevraagd. De voorwaarden zoals die gelden voor de diploma-erkenning van beroepsopleidingen aangeboden door niet uit 's Rijks kas bekostigde instellingen zijn namelijk ook op deze leerweg van toepassing (artikel 1.4.1, lid 1a, van de WEB).

5.2 Diploma-erkenning voor de periode van anderhalf jaar

Om zoveel mogelijk te voorkomen dat studenten opleidingen volgen die niet aan de standaarden voldoen en dus van onvoldoende kwaliteit zijn, wordt met dit wetsvoorstel voorzien in de mogelijkheid om diploma-erkenning voor een opleiding te geven voor de periode van anderhalf jaar. Gedurende die periode kan de instelling in de praktijk laten zien dat de opleiding van voldoende kwaliteit is en aan de wettelijke voorwaarden voldoet. Of een opleiding voldoet aan de wettelijke eisen en van voldoende kwaliteit is, wordt beoordeeld door de inspectie waarbij het geldend waarderingskader leidend is. Om tijdig een oordeel te kunnen geven over de kwaliteit van de opleiding dient de opleiding gestart te zijn binnen één jaar na afgifte van de diploma-erkenning.

Na de periode van anderhalf jaar wordt de beschikking tot het verlenen van diploma-erkenning automatisch (van rechtswege) verlengd in een beschikking voor onbepaalde tijd, tenzij de inspectie geconstateerd heeft dat de opleiding in de praktijk van onvoldoende kwaliteit is. In dat laatste geval zal dit uiterlijk twee maanden vóór het verstrijken van de termijn resulteren in een intrekkingsbeschikking.

Een beschikking die in eerste instantie geldt voor één periode van anderhalf jaar brengt echter ook onzekerheid met zich mee voor zowel de instelling als de student. Daarom is er met dit wetsvoorstel voor gekozen om het gebruik van deze «voorlopige» erkenning te beperken tot twee categorieën instellingen, te weten:

---

[14] Voor deze leerweg is de aanvraagprocedure vastgelegd in «De aanvraagprocedure diploma-erkenning derde leerweg voor bekostigde en niet-bekostigde instellingen» (*Stcrt.* 2013, nr. 35198).

1. een instelling, die geen andere beroepsopleiding verzorgt waaraan een wettelijk erkend diploma of certificaat is verbonden, dus die nog niet eerder diploma-erkenning heeft verkregen voor een beroepsopleiding dan wel die niet langer beschikt over diploma-erkenning voor enige opleiding;
2. een instelling, die in de drie jaren voorafgaande aan de datum van de aanvraag een waarschuwing als bedoeld in de artikelen 6.1.5 of 6.2.3 van de WEB heeft ontvangen.

Bij deze categorieën instellingen kan er vooraf niet met een redelijke mate van zekerheid vanuit worden gegaan dat de kwaliteit van de opleiding voldoende zal zijn, ook al voldoen de aangeleverde documenten aan de wettelijke vereisten. Bij de eerste categorie bestaat nog geen relatie met de instelling, daarom kan niet vooraf een inschatting gemaakt worden hoe de opleiding in de praktijk zal zijn. Bij de tweede categorie gaat het om risico-instellingen. Hierbij wordt overigens wel opgemerkt dat het enkele feit dat een aanvrager van diploma-erkenning in een van deze categorieën valt, niet maakt dat het om een onbetrouwbare instelling gaat. De mogelijkheid van een «voorlopige» erkenning wordt alleen in het leven geroepen om gedurende een beperkte periode de vinger aan de pols te houden en indien dat nodig is, snel ingrijpen mogelijk te maken.

Om de opleiding in de praktijk te kunnen beoordelen, is het noodzakelijk dat de opleiding gestart is, voordat de inspectie onderzoek verricht. Indien de inspectie concludeert dat de opleiding niet binnen een jaar gestart is, wordt de «voorlopige» erkenning evenmin verlengd. Het is vervolgens mogelijk dat de instelling weer een nieuwe aanvraag indient. Aan het indienen van een aanvraag zijn geen kosten verbonden voor een instelling. De Minister besluit binnen drie maanden na ontvangst op een aanvraag. Indien de beschikking niet binnen drie maanden gegeven kan worden, bijvoorbeeld omdat er een uitgebreider onderzoek naar de opleiding plaats moet vinden, wordt de aanvrager daarvan zo spoedig mogelijk in kennis gesteld en wordt aangegeven op welke termijn de beschikking wel genomen kan worden.

Indien een intrekkingsbeschikking is afgegeven voor een opleiding in verband met onvoldoende kwaliteit dan wel het niet voldoen aan de wettelijke vereisten kan het bevoegd gezag eerst een nieuwe aanvraag voor die opleiding indienen, nadat de opleiding is verbeterd op de punten die de inspectie heeft geconstateerd bij haar onderzoek. Wanneer bij de nieuwe aanvraag blijkt dat er geen stappen zijn ondernomen om de opleiding te verbeteren of aan te passen, wordt de aanvraag niet in behandeling genomen. Dit om te voorkomen dat opnieuw een «voorlopige» beschikking wordt gegeven aan de hand van een aanvraag die op papier wel lijkt te voldoen, maar in de praktijk, naar al is gebleken, niet van voldoende kwaliteit is.

Omdat het niet verlengen van de diploma-erkenning gevolgen heeft voor studenten, is tevens in dit wetsvoorstel de verplichting opgenomen dat het bevoegd gezag (aspirant-)studenten ervan op de hoogte stelt dat de opleiding op dat moment over een «voorlopige» erkenning beschikt en informeert over de mogelijkheden waarop de student de opleiding kan afronden indien de diploma-erkenning niet verlengd wordt. Op deze wijze kan de student een afgewogen keuze maken en wordt het bevoegd gezag gestimuleerd zich tijdig te beraden over de consequenties die voortvloeien uit de mogelijkheid dat de diploma-erkenning niet verlengd wordt.

De aanvraagprocedure diploma-erkenning niet-bekostigde instellingen voor het beroepsonderwijs en de aanvraagprocedure diploma-erkenning derde leerweg voor bekostigde en niet-bekostigde instellingen, zullen op onderhavige wetswijziging worden aangepast.

5.3 Ambtshalve doorhalen opleidingen in het crebo

In het verlengde van het bovenstaande is het volgende van belang. Geconstateerd is, dat het met enige regelmaat voorkomt, dat een bevoegd gezag, wanneer het eenmaal diploma-erkenning heeft verkregen voor een niet-bekostigde opleiding, het niet (tijdig) meldt als deze opleiding niet langer wordt verzorgd. Gelet op artikel 6.4.4, eerste lid, van de WEB dient het bevoegd gezag, indien de opleiding niet meer verzorgd wordt, dit te melden aan de Minister. Deze kennisgeving dient gedaan te worden vóór 1 oktober van het jaar voorafgaand aan het eerste studiejaar waarin de inschrijving voor de opleiding niet meer openstaat.

In het derde lid van voornoemd artikel is bepaald dat de Minister de registratie in het centraal register beroepsopleidingen (hierna: crebo) ambtshalve beëindigt wanneer de instelling de opleiding niet langer verzorgt en het bevoegd gezag de kennisgeving niet of niet tijdig doet. In de praktijk is echter gebleken dat het niet duidelijk is wanneer een instelling een opleiding niet langer verzorgt. In het geval een instelling ophoudt te bestaan of failliet wordt verklaard en dit niet wordt gemeld aan de Minister, zal niet snel discussie ontstaan, maar wat als een instelling niet actief de opleiding aanbiedt en studenten werft? Er zijn namelijk niet uit 's Rijks kas bekostigde opleidingen, waar jaren achtereen geen studenten staan ingeschreven. In de praktijk blijkt dat het bevoegde gezag geen kennisgeving als bedoeld in artikel 6.4.4, eerste lid, van de WEB doet, omdat de instelling deze opleiding in de toekomst mogelijk wel weer wil gaan aanbieden. Het bevoegd gezag is in dat geval veelal de – juridisch onjuiste – mening toegedaan dat de opleiding nog steeds wordt verzorgd.

Doordat het bevoegd gezag deze melding niet doet, is het crebo niet actueel. In het crebo staat daardoor ten onrechte vermeld dat een instelling een opleiding verzorgt. Een ander aspect van het niet melden is dat de inspectie deze opleidingen wel meeneemt in haar toezicht, maar de opleiding feitelijk niet kan onderzoeken omdat deze niet in de praktijk plaatsvindt. Hierdoor kan mogelijk een niet correcte indruk ontstaan over de instelling. Bovendien kan, wanneer de opleiding weer daadwerkelijk wordt aangeboden, niet geborgd worden dat de kwaliteit van de opleiding nog steeds van voldoende kwaliteit is.

Om verwarring weg te nemen over de vraag wanneer een opleiding niet langer wordt verzorgd, wordt met dit wetsvoorstel artikel 6.4.4, derde lid, van de WEB zodanig aangepast dat een ambtshalve beëindiging kan plaatsvinden indien bij een opleiding één jaar of langer geen studenten zijn ingeschreven. Voordat een besluit tot beëindiging wordt genomen, wordt het bevoegd gezag in kennis gesteld van dit besluit en wordt de mogelijkheid geboden om aan te geven of er (zwaarwegende) redenen zijn op grond waarvan beëindiging nog niet aan de orde is. In dat geval kan de Minister besluiten om de beëindiging uit te stellen.

Indien een opleiding ambtshalve wordt beëindigd, is het altijd mogelijk voor het bevoegd gezag om opnieuw diploma-erkenning aan te vragen, zodra de instelling weer voornemens is de opleiding aan te bieden. Op deze wijze wordt gewaarborgd dat het crebo een actuele stand van zaken geeft en dat voldoende toezicht gehouden kan worden op opleidingen.

6. Draagvlak in het veld/internetconsultatie

Van 9 februari 2015 tot en met 9 maart 2015 is een concept-versie van het wetsvoorstel openbaar gemaakt voor internetconsultatie. De internetconsultatie heeft tot vijf reacties geleid, waarvan vier openbaar. Drie ervan waren afkomstig van of namens een organisatie, te weten de Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB), de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO) en een landelijke klachtencommissie (Onderwijsgeschillen) en twee reacties waren individueel.

Deze reacties hebben op een aantal punten geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel of de memorie van toelichting, zoals hierna wordt toegelicht.

6.1 Samenvatting van de reacties

De reacties van de internetconsultatie hadden betrekking op de klachtenregeling, de medezeggenschap ten aanzien van het schoolkostenbeleid en de aanscherping van de diploma-erkenning voor niet-bekostigde opleidingen.

6.2 Klachtenregeling

De reacties op de wettelijke verankering van het klachtrecht zijn overwegend positief. Een respondent denkt dat wettelijke verankering van klachtrecht studenten niet gaat helpen, omdat studenten niet durven te klagen omdat ze afhankelijk zijn van docenten.

De JOB geeft in haar reactie aan niet alleen blij te zijn met de verankering, maar het ook als positief te zien dat met dit wetsvoorstel duidelijkheid wordt gecreëerd over waaraan een behoorlijke klachtenregeling dient te voldoen. In één reactie wordt bepleit om verder te gaan dan deze regeling en naast de klachtenprocedure bij een klachtencommissie ook wettelijk voor te schrijven dat aan de instelling een ombudsman wordt benoemd om juist (formele) klachten te voorkomen.

De NRTO geeft in zijn reactie aan er de voorkeur aan te geven, gezien de diversiteit van de (niet-bekostigde) instellingen – van heel groot tot heel klein – dat de wet zich beperkt tot het voorschrift dat er een klachtenprocedure dient te zijn, zonder verdere voorschriften. Uit de reactie van de landelijke klachtencommissie blijkt dat deze juist uniformiteit in een klachtenregeling om redenen van transparantie en rechtsgelijkheid nodig acht.

Naar aanleiding van de reacties wordt hierna nader ingegaan op de ruimte die de klachtenregeling biedt.

6.2.1 Klachtenregeling volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb)
Voordat wordt ingegaan op de ruimte die de klachtenregeling volgens de Awb biedt, wordt opgemerkt dat het natuurlijk de voorkeur verdient dat klachten worden voorkomen en dat situaties die kunnen leiden tot het indienen van klachten vroegtijdig worden onderkend en dat daar werk van wordt gemaakt. Goede communicatie op de instelling, een open houding waarin studenten serieus worden genomen en geen angst hoeven te hebben voor repercussies als zij problemen melden, mogelijkheden tot bemiddeling, bijvoorbeeld met behulp van een vertrouwenspersoon of een ombudsfunctionaris zijn in dat licht een goede zaak en zeker aan te bevelen. Over de diverse manieren om problemen en ongewenste situaties te voorkomen, worden in dit wetsvoorstel geen wettelijke voorschriften opgenomen omdat dat bij uitstek een zaak wordt geacht die op het niveau van de instelling het best kan worden bepaald.

Voor het geval dat er klachten rijzen, ondanks het bestaan van middelen of instrumenten om problemen en onbevredigende situaties te voorkomen of bij het ontbreken hiervan, biedt dit wetsvoorstel formeel de mogelijkheid tot het indienen van een klacht en geeft het daarvoor een klachtenregeling met waarborgen voor een behoorlijke, zorgvuldige behandeling van klachten. De voorschriften daarvoor – die grotendeels afkomstig zijn uit de Awb – zijn beperkt tot een minimum, juist met het doel ruimte te geven aan partijen om met kwesties die spelen zo goed mogelijk aangepast aan de specifieke situatie en zonder onnodig juridificeren of bureaucratische rompslomp te kunnen omgaan. Zij betreffen onder meer de instelling van een klachtencommissie; minimumvereisten waaraan een klaagschrift moet voldoen; schriftelijke ontvangstbevestiging van een klacht aan de klager; de mogelijkheid de procedure te stoppen als naar tevredenheid van de klager aan de klacht is tegemoetgekomen; onpartijdigheid van de klachtbehandelaar; recht van hoor en wederhoor; termijnen waarbinnen een klacht moet worden afgehandeld; publicatie en registratie van klachten; onafhankelijkheid van de commissie en waarborgen voor betrokkenen dat vertrouwelijke zaken niet naar buiten worden gebracht. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 7.4.8a van de WEB worden deze bepalingen toegelicht. Bij mondelinge klachten wordt volstaan met de bepaling dat deze behoorlijk worden afgehandeld. Als het gaat om schriftelijk ingediende klachten geeft het wetsvoorstel nadere specificaties. Maar ook dit zijn minimumvoorwaarden voor het behoorlijk behandelen van klachten. Zij komen overeen met de principes die de MBO Raad en de JOB in hun richtlijn «Klachtenbehandeling in het mbo (2009 en 2014)» samen hebben opgesteld, te weten onafhankelijkheid, vertrouwelijkheid en geheimhouding, toegankelijkheid, helderheid in de procedure, tijdsafspraken en termijnregels alsmede registratie.
Verder geldt dat bij klachten die volgens de Awb-klachtenregeling worden behandeld, in elk stadium van de klachtbehandeling informele afdoening mogelijk is, mits dat geschiedt tot tevredenheid van de klager (artikel 9:5 van de Awb). De meer formele weg behoeft vanaf dat moment niet meer gevolgd te worden. Het kan de duidelijkheid voor de klager wel ten goede komen als hij erop wordt gewezen, dat hij recht heeft op volledige behandeling van zijn klacht, indien hij dat wenst.
Voor het hanteren van een alternatief instrumentarium, zoals het aanbieden van mediation om tot een oplossing te komen, zoals in de huidige praktijk – waaraan de landelijke klachtencommissie in haar reactie refereert – gebeurt, wordt binnen deze wettelijke regeling dan ook voldoende ruimte gelaten.

Hierna wordt ingegaan op overige onderwerpen die in de reacties aan de orde zijn gekomen.

6.2.2 Laagdrempeligheid van de klachtencommissie

De onderhavige klachtenregeling voorziet in een klachtencommissie. Deze commissie kan op het niveau van de instelling werkzaam zijn, maar ook is het mogelijk aansluiting te zoeken bij een klachtencommissie die breder werkt, of landelijk, zoals op dit moment het geval is bij veel scholen in het po en vo en instellingen in het mbo, die zijn aangesloten bij een landelijke geschillencommissie. Zoals de JOB terecht opmerkte, is het een aandachtpunt dat de klachtenprocedure ook laagdrempelig moet blijven als de klachtbehandeling niet op het niveau van de instelling plaatsvindt. Daarvoor is in de eerste plaats van belang dat het klimaat op de instelling open is en de mogelijkheid van indienen van klachten en de wijze waarop dat kan, goed worden gecommuniceerd door het bevoegd gezag. In dit verband wordt ook gewezen op het voorgestelde artikel 7.4.8a, vijfde lid, van de WEB dat voorschrijft dat het bevoegd gezag de klachtenregeling voor de instelling nader uitwerkt en openbaar maakt.

6.2.3 Externe klachtenprocedure
De JOB vroeg zich af of het met deze wetswijziging mogelijk blijft om een scheiding te maken tussen een interne klachtencommissie (geheel georganiseerd binnen de instelling) en een externe klachtencommissie, bijvoorbeeld een landelijke klachtencommissie (volledig onafhankelijke klachtencommissie). Dit wetsvoorstel voorziet niet in extern klachtrecht waarbij de behandeling en afdoening van de klacht geheel in handen is van een onafhankelijke instantie als de Nationale ombudsman of een decentrale ombudsman of ombudscommissie.

Het wetsvoorstel voorziet er in dat een onafhankelijke klachtencommissie wordt ingesteld. Dat kan, zoals hiervoor is aangegeven, door – intern – op het niveau van de instelling een commissie in te stellen of door bijvoorbeeld aansluiting bij een – externe – landelijke commissie. In beide gevallen is de commissie een onafhankelijk adviseur van het bevoegd gezag en niet een instantie die buiten het bevoegd gezag om uitspraak doet. Daarmee is het een interne klachtprocedure en geen externe (omdat het bevoegd gezag de instantie is die oordeelt over de klacht en daaraan conclusies verbindt en niet de externe klachtencommissie). Het advies van de commissie speelt overigens wel een belangrijke rol: als het bevoegd gezag daarvan afwijkt, moet het de redenen daarvoor expliciet aangeven.

Dus in een scheiding tussen een interne klachtencommissie en een volledig onafhankelijke commissie voorziet dit wetsvoorstel niet. Wel is het, zoals hierboven is aangegeven, mogelijk dat er binnen de instelling voorzieningen zijn om klachten te voorkomen. Een student kan bijvoorbeeld problemen aankaarten bij een vertrouwenspersoon of ombudsvoorziening binnen de instelling en dit kan worden gecombineerd met aansluiting bij een landelijke klachteninstantie die het bevoegd gezag *adviseert* als er een formele, schriftelijke, klacht is ingediend.

6.2.4 Uitbreiding kring van klagers/beklaagden
Mede naar aanleiding van reacties is de categorie personen die een klacht kan indienen uitgebreid met personeel en overige betrokkenen bij het onderwijs of de praktijkbegeleiding van de instelling. In de reacties is ook aandacht gevraagd voor de mogelijkheid van stagiairs om klachten in te kunnen dienen in verband met gedragingen van bijvoorbeeld stagebegeleiders. Mede naar aanleiding daarvan is de kring van mogelijke beklaagden verbreed tot «ten behoeve van de instelling met taken belaste personen». Hiermee wordt, in een navolging van een suggestie daartoe, aangesloten bij de formulering die ook elders in de WEB wordt gehanteerd (artikel 1.3.8) en die bijvoorbeeld ook betrekking kan hebben op stagebegeleiders.

6.2.5 Termijnen
Ook is een aanpassing aangebracht ten aanzien van de termijn waarbinnen een klacht moet zijn afgedaan in bijzondere gevallen, bijvoorbeeld in gecompliceerde zaken of rond (school-)vakantieperiodes. Daartoe is nu ook het tweede lid van artikel 9:11 van de Awb van toepassing verklaard en is de artikelsgewijze toelichting daarop aangepast.

Voorts is in de artikelsgewijze toelichting naar aanleiding van de reacties nader aangegeven waar een klacht betrekking op kan hebben en is ingegaan op de informatie over de afdoening van klachten.

6.3 Aanpassing diploma-erkenning voor niet-bekostigde instellingen

6.3.1 Periode om een niet-bekostigde instelling te erkennen
Op het voorstel in de versie die voorlag in de internetconsultatie om de periode van erkenning aan te scherpen tot één jaar bij niet-bekostigde instellingen, heeft de NRTO aangegeven dat deze termijn praktische bezwaren oplevert. Het bezwaar van de NRTO is dat de periode van één jaar te kort is. De opleiding kan niet starten op het moment dat de erkenning is verkregen; er zullen nog studenten geworven moeten worden zodra de erkenning is verkregen. Ook de inspectie heeft aangegeven dat de periode van één jaar krap is.

Naar aanleiding hiervan is de periode, waarna de voorlopige erkenning wordt omgezet in een definitieve dan wel wordt ingetrokken, aangepast en gewijzigd in een termijn van anderhalf jaar. De NRTO kan zich vinden in deze termijn.

6.3.2 Procedure intrekken licentie
De NRTO had vragen over de procedure inzake het intrekken van de licentie van een niet-bekostigde instelling en wilde weten waaraan de opleiding wordt getoetst, alvorens wordt besloten de voorlopige erkenning in te trekken of om te zetten naar een definitieve erkenning.

De inspectie toetst door middel van een kwaliteitsonderzoek, waarbij het alsdan geldend waarderingskader van de inspectie leidend zal zijn.

6.3.3 Termijn van drie jaar na waarschuwing
De NRTO gaf aan de termijn van drie jaar dat een instelling na een waarschuwing als risico-instelling wordt gezien, te lang te vinden. Deze opmerking heeft niet geleid tot aanpassing van de termijn. Wel is de bepaling in die zin aangepast dat nu wordt bepaald dat het verlenen van een tijdelijke beschikking een *bevoegdheid* van de Minister betreft. De Minister kan een beschikking voor anderhalf jaar afgeven. De mogelijkheid tot het geven van een voorlopige erkenning in het geval dat er aanleiding is geweest tot het geven van een waarschuwing, heeft tot doel extra de vinger aan de pols te kunnen houden om te voorkomen dat studenten te maken krijgen met opleidingen van onvoldoende kwaliteit. Het is denkbaar dat naar het oordeel van de inspectie de aanleiding voor een waarschuwing, die bijvoorbeeld aan het begin van de periode van drie jaar is gegeven, helemaal van de baan is. In dat geval kan de Minister ervoor kiezen zonder voorbehoud diploma-erkenning aan de nieuwe aangevraagde opleiding te geven in plaats van een erkenning voor anderhalf jaar.

De JOB gaf in haar reactie aan dat studenten bij het intrekken van een diploma-erkenning de opleiding zouden moeten kunnen vervolgen binnen een redelijke afstand. Een niet-bekostigde instelling zou afspraken met de student moeten maken vóór het begin van de opleiding over de wijze waarop de opleiding kan worden afgerond als de erkenning niet wordt verlengd. Nu is in het wetsvoorstel opgenomen de verplichting dat het bevoegd gezag (aspirant-)studenten ervan op de hoogte stelt dat de opleiding op dat moment over een «voorlopige» erkenning beschikt en hen informeert over de mogelijkheden waarop de opleiding kan worden afgerond indien de diploma-erkenning niet verlengd wordt.

7. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

DUO acht het wetsvoorstel uitvoerbaar.

8. Financiële gevolgen rijksbegroting

De voorgestelde wijzigingen hebben geen financiële consequenties voor de rijksbegroting.

9. Gevolgen voor Caribisch Nederland

Het uitgangspunt is dat bij wijzigingen van de Europees Nederlandse onderwijswetten, diezelfde wijzigingen ook in de BES equivalenten worden voorgesteld, tenzij de specifieke situatie op de eilanden zich tegen een voorgenomen wijziging verzet.
Hierna wordt voor alle vier de voorstellen nagegaan of voor Caribisch Nederland een overeenkomstige regeling moet worden getroffen.

Wettelijke verankering van het klachtrecht

Voor Caribisch Nederland geldt evenals voor het Europese deel van Nederland dat er momenteel geen wettelijke regeling is voor de klachtenprocedure in het mbo.
Bij Besluit van 1 maart 2014, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de klachtregeling voor po en vo en de vereenvoudigde medezeggenschap voor po, vo en mbo in Caribisch Nederland (*Stb. 2014, 104*), is inmiddels voor deze sectoren het klachtrecht wettelijk voorgeschreven. Omdat in Caribisch Nederland het mbo is verbonden aan de scholen voor voortgezet onderwijs, hadden personeelsleden en studenten c.q. hun ouders, de facto al de mogelijkheid klachten in te dienen op grond van de klachtenregeling en de klachtencommissie voor het voortgezet onderwijs. Met de onderhavige wetswijziging wordt dit voor het mbo in Caribisch Nederland nu ook wettelijk voorgeschreven.

Medezeggenschap schoolkostenbeleid

De medezeggenschap op grond van artikel 5.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs BES, dat onlangs bij Besluit van 1 maart 2014, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de klachtregeling voor po en vo en de vereenvoudigde medezeggenschap voor po, vo en mbo in Caribisch Nederland *(Stb. 2014, 104)* in werking is getreden, kent geen wettelijke advies- en instemmingsrechten ten aanzien van een aantal in de wet genoemde onderwerpen, maar kent een systematiek waarin bevoegd gezag en geledingen (vertegenwoordiging van ouders, studenten en personeel) bijeenkomen als daarom onder opgave van redenen wordt verzocht door bevoegd gezag of een of meer van de geledingen. Dat kan dus gaan over alle onderwerpen die op de desbetreffende instelling spelen. In die systematiek is het niet nodig om in de wetgeving een onderwerp – in casu schoolkostenbeleid – expliciet te noemen in de wetgeving.

Het inkorten van sanctietrajecten

In de Wet educatie en beroepsonderwijs BES is een regeling opgenomen voor het ontnemen van rechten aan instellingen (artikelen 6.2.1 t/m 6.2.5 van de Wet educatie en beroepsonderwijs BES). In voornoemde artikelen is geen datum vóór wanneer een intrekkingsbesluit moet zijn genomen, opgenomen, zoals in de WEB (artikel 6.1.4, vierde lid). De problematiek van een te langdurige procedure kan zich dus niet voordoen. Daarom behoeven deze artikelen geen aanpassing.

Aanpassing diploma-erkenning voor niet-bekostigde opleidingen

Voor de aanpassingen die hierboven in paragraaf 5 zijn beschreven voor niet-bekostigde opleidingen, is in de situatie van Caribisch Nederland geen noodzaak aanwezig. Aanvragen voor erkenning van nieuwe niet-bekostigde opleidingen doen zich zeer sporadisch voor en de aanvraagprocedure voor de Nederlandse situatie (zie hierboven paragraaf 5.1) is niet van toepassing op Caribisch Nederland.

10. Administratieve lasten

Er wordt geen toename voorzien van de administratieve lastendruk voor de instellingen bij het inkorten van sanctietrajecten, het aanscherpen van de erkenningsprocedure voor niet-bekostigde instellingen, het instellen van een adviesrecht met betrekking tot het schoolkostenbeleid voor de deelnemersraad en het wettelijk verankeren van het klachtrecht aangezien deze maatregelen voor de instellingen geen extra informatieverplichtingen aan de overheid met zich mee brengen. Ook de verduidelijking van artikel 6.4.4, derde lid, van de WEB zal niet leiden tot een toename van de administratieve lastendruk. De wijziging die met dit wetsvoorstel plaatsvindt, zorgt er enkel voor dat verduidelijkt wordt wanneer een diploma-erkenning ambtshalve kan worden ingetrokken. De geschetste procedure van het indienen van een zienswijze op een voorgenomen besluit en het indienen van bezwaar en beroep tegen het definitieve besluit geldt nu al voor ambtshalve doorhalingen.

Ten aanzien van het laten vervallen van de verplichting voor aanbieders van opleidingen overige educatie, als bedoeld in artikel 7.3.1, eerste lid, onderdelen b tot en met f, van de WEB, die diploma-erkenning hebben, om gegevens aan BRON te leveren wordt juist een afname van de administratieve lastendruk voorzien.

In BRON dienden alleen door aanbieders van opleidingen overige educatie met diploma-erkenning, per student een aantal velden te worden ingevuld. Voor aanbieders van dergelijke opleidingen zonder diploma-erkenning geldt een dergelijke verplichting niet. Contactgemeenten mogen, samen met de overige gemeenten binnen een vastgestelde regio, zelf besluiten of ze de educatiemiddelen inzetten voor opleidingen met, of opleidingen zonder diploma-erkenning. De regionale opleidingencentra hebben met ingang van 1 januari 2015 niet langer een wettelijke taak om overige educatie te verzorgen en hoeven dus reeds op grond daarvan gegevens daarover niet meer aan BRON te leveren (tenzij een roc op grond van artikel 1.4a.1 van de WEB diploma-erkenning aanvraagt). Met dit wetsvoorstel komt ook de verplichting voor aanbieders van opleidingen overige educatie om aan BRON te leveren, te vervallen. Middels de verplichting in artikel 1.4a.1, zesde lid, van de WEB dient het bevoegd gezag nog wel jaarlijks voor 15 oktober een opgave te doen van de opleidingen educatie, die de instelling verzorgt in het lopend studiejaar alsmede van de opleidingen educatie die de instelling heeft verzorgd in het daaraan voorafgaande studiejaar.

De tijdsinspanning die gemoeid is met de invulling van één veld wordt, inclusief voorwerk en de benodigde controle, geschat op ongeveer 5 minuten. Uitgaande van 50 aanbieders met diploma-erkenning, 10 verplichte velden per student en 2000 studenten die in totaal bij instellingen met diploma-erkenning een educatieopleiding volgen, komt dit, bij een evenredige verdeling van de studenten over de instellingen, gemiddeld neer op circa 33,3 uur aan administratieve lasten per instelling per jaar. Uitgaande van een tarief van € 45,– per uur komt dit neer op een totale lastenverlichting van € 74.925, – (33,3 x 50 x € 45,–).

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel A, onder 1, onderdeel D, onder 1, en E (artikelen 1.4.1, 6.1.4 en 6.2.2 WEB)

In deze onderdelen wordt een foutieve verwijzing naar certificaten rechtgezet.

Artikel I, onderdeel A, onder 2 (artikel 1.4.1, lid 1a)

In dit onderdeel wordt de laatste volzin technisch aangepast omdat er in dit artikel nieuwe leden worden ingevoegd.

Artikel I, onderdeel A, onder 3 (artikel 1.4.1, nieuwe leden 3 tot en met 6 WEB)

In het derde lid (nieuw) wordt bepaald, dat indien een aanvraag als bedoeld in het eerste lid (diploma-erkenning voor een opleiding in de beroepsopleidende leerweg en de beroepsbegeleidende leerweg) en lid 1a (opleiding in de derde leerweg) wordt gedaan door

a. een bevoegd gezag dat geen andere beroepsopleiding verzorgt waaraan een diploma of certificaat als bedoeld in het eerste lid is verbonden, of
b. een bevoegd gezag dat voor een andere beroepsopleiding die het verzorgt drie jaar of minder geleden een waarschuwing als bedoeld in de artikelen 6.1.5 of 6.2.3 heeft gekregen, de Minister een beschikking tijdelijk kan geven, voor anderhalf jaar.

Hiermee wordt geregeld dat de Minister aan nieuwe instellingen en instellingen die relatief kort geleden een formele waarschuwing hebben ontvangen, een beschikking kan geven met de geldigheidsduur van anderhalf jaar. Dat betekent dat de Minister naar aanleiding van een dergelijke aanvraag drie opties heeft: inwilligen zonder voorbehoud, een beschikking geven met een geldigheidsduur van anderhalf jaar, of niet inwilligen.
Artikel 1.4.1, derde lid, onderdeel b, verwijst naar de formele waarschuwing, bedoeld in de artikelen 6.1.5 (bekostigde instellingen) of 6.2.3 (niet-bekostigde instellingen) van de WEB, die is gegeven voor een andere opleiding die door de instelling wordt aangeboden dan waarvoor diploma-erkenning wordt aangevraagd. Beide artikelen worden genoemd omdat voor de derde leerweg zowel bekostigde als niet-bekostigde instellingen diploma-erkenning moeten aanvragen, willen ze deze leerweg kunnen aanbieden. In het geval dus dat een bekostigde instelling diploma-erkenning aanvraagt voor de derde leerweg, zijn ook de waarschuwingen die gegeven zijn op grond van artikel 6.1.5 van de WEB relevant. De inspectie kan in uitzonderlijke gevallen de Minister adviseren om af te wijken van de termijn van drie jaar geleden, als blijkt dat de waarschuwing van het begin van die termijn stamt en overduidelijk niet meer aan de orde is en bij de onderwijsinstelling geen andere toezichtsrisico's te verwachten zijn. In dat geval is er geen aanleiding meer om een tijdelijke beschikking te geven.

Deze beschikking voor anderhalf jaar, wordt van rechtswege verlengd voor onbepaalde tijd als de instelling binnen die periode genoegzaam heeft kunnen aantonen dat de kwaliteit van de opleiding voldoende is. De inspectie zal beoordelen of de kwaliteit inderdaad voldoende is. Indien dit niet het geval is, wordt toewijzing ingetrokken. Hetzelfde gebeurt, als de instelling te kennen geeft de opleiding niet langer te willen verzorgen, of als deze niet binnen één jaar na de toewijzing is gestart. De beschikking dat de toewijzing wordt ingetrokken zal uiterlijk twee maanden voor het

verstrijken van de termijn van anderhalf jaar aan de instelling worden gegeven. Het vijfde lid is opgenomen om te voorkomen dat opnieuw een beschikking voor anderhalf jaar wordt gegeven aan de hand van een aanvraag die op papier wel lijkt te voldoen, maar in de praktijk, naar al is gebleken, niet van voldoende kwaliteit is terwijl de aanvrager geen kwaliteit verbeterende maatregelen heeft getroffen.
Het zesde lid (nieuw) voorziet erin, dat de instelling studenten en aspirant-studenten informeert over het feit dat de erkenning (voorlopig) voor anderhalf jaar is gegeven, zodat deze ervan op de hoogte zijn dat de opleiding na die periode niet langer erkend kan zijn.

Artikel I, onderdeel B (artikel 1.4a.1, achtste lid, WEB)

Met deze aanpassing is het voor aanbieders van opleidingen educatie als bedoeld in artikel 7.3.1, onderdelen b tot en met f, van de WEB (opleidingen overige educatie) niet langer nodig om gegevens als genoemd in artikel 2.3.6a van de WEB aan te leveren aan BRON. Met de Wet van 9 juli 2014 tot wijziging van onder meer de Wet participatiebudget en de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake het invoeren van een specifieke uitkering educatie en het vervallen van de verplichte besteding van educatiemiddelen bij regionale opleidingencentra (*Stb.* 2014, 288) is een specifieke uitkering educatie ingevoerd en staat het contactgemeenten vrij om de educatiemiddelen te besteden aan opleidingen overige educatie die zowel gegeven worden door organisaties met diploma-erkenning als organisaties zonder diploma-erkenning. Met het aanleveren aan BRON zou dan ook slechts een klein gedeelte van de gegevens over de opleidingen educatie plaatsvinden. Met voornoemde wet van 9 juli 2014 is evenwel een mogelijkheid in de WEB opgenomen om bij ministeriële regeling contactgemeenten en de bijbehorende gemeente binnen een regio te verzoeken beleidsinformatie aan te leveren. Middels die mogelijkheid kan een volledig beeld over de opleidingen overige educatie worden gevraagd aan de gemeente die de coördinerende rol uit moet voeren binnen een regio en dus het beste zicht hebben op onder andere de effecten en uitvoering van de opleidingen.

Daarnaast wordt de uitkering educatie aan contactgemeenten vastgesteld op basis van objectieve maatstaven. De gegevens, bedoeld in artikel 2.3.6a van de WEB, zijn dan ook niet nodig voor het verstrekken van de middelen.

De verplichting om de gegevens, bedoeld in artikel 2.3.6a van de WEB, aan te leveren aan BRON blijft wel bestaan voor instellingen die diploma-erkenning hebben verkregen voor vavo-opleidingen. Dat is van belang omdat voor deze opleidingen ook geldt dat de diploma's en certificaten opgenomen worden in het diploma-register.

Artikel I, onderdeel C (artikel 2.2.2 WEB)

Deze aanpassing in de aanhef van het zevende lid verbetert een verouderde verwijzing aangezien de basisregistratie personen in de plaats is gekomen van de basisadministratie persoonsgegevens, bedoeld in de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens.

Artikel I, onderdeel D, onder 2 (artikel 6.1.4 WEB)

Met het vervallen van het vierde lid van artikel 6.1.4, verdwijnt de verplichting dat de Minister een besluit tot intrekking van de licentie voor een opleiding moet nemen vóór 1 november voorafgaand aan het studiejaar waarin de datum van de intrekking valt. In het algemeen deel van de toelichting is dit toegelicht in paragraaf 4.3.

Artikel I, onderdeel F (artikel 6.4.4 WEB)

Deze wijziging van het derde lid maakt mogelijk dat erkenning nu ook ambtshalve kan worden ingetrokken wanneer er gedurende één jaar of langer geen studenten meer zijn ingeschreven aan de opleiding. Deze termijn is gelijkgesteld met de termijn waarbinnen een opleiding gestart moet zijn, nadat een diploma-erkenning voor anderhalf jaar is afgegeven. Indien diploma-erkenning wordt afgegeven is het de bedoeling dat de opleiding ook daadwerkelijk gegeven wordt. Indien een opleiding niet langer verzorgd wordt, dient ingevolge artikel 6.4.4, eerste en tweede lid, van de WEB het bevoegd gezag dit tijdig te melden. Indien bij een opleiding gedurende een jaar geen studenten staan ingeschreven (in geen van de leerjaren), kan worden aangenomen dat de opleiding niet langer wordt verzorgd. Indien er zwaarwegende redenen zijn waarom er geen studenten staan ingeschreven, kan de instelling dit aangeven in het kader van de zienswijzeprocedure bij het voorgenomen besluit tot ambtshalve intrekken en kan de Minister besluiten in dat geval uitstel te geven.

Artikel I, onderdelen G en H (artikelen 7.4.8a en 7.4.11 WEB)

Met het invoegen van de artikelen 7.4.8a en 7.4.11, zesde lid, wordt het klachtrecht in het mbo wettelijk verankerd voor zowel de beroepsopleidingen als de opleidingen educatie. Artikel 7.4.8a geldt voor de beroepsopleidingen en opleidingen educatie met uitzondering van opleidingen voortgezet algemeen volwassenenonderwijs en opleidingen Nederlands als tweede taal I en II. Door de toevoeging van het nieuwe zesde lid aan artikel 7.4.11, wordt deze bepaling van overeenkomstige toepassing verklaard op de opleidingen voortgezet algemeen volwassenenonderwijs en opleidingen Nederlands als tweede taal I en II. In artikel 7.4.8a wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de bepalingen over het klachtrecht in de Algemene wet bestuursrecht (Awb).
De Awb bevat in titel 9.1 (artikel 9:1–9:16) normen voor een goede behandeling door bestuursorganen van klachten over overheidsoptreden. Die titel bevat een volledige regeling voor de behandeling van klachten, waarin met name procedurele vereisten zijn opgenomen. De bepalingen van deze klachtenregeling kunnen zowel van toepassing worden verklaard op privaatrechtelijke als op publiekrechtelijke organisaties. In het rapport «Anders, of toch niet? Een onderzoek naar de mogelijkheden van meer Awb-conforme onderwijswetgeving»[15] bevelen de auteurs aan gebruik te maken van deze mogelijkheid en de klachtenregeling van Awb zo veel mogelijk overeenkomstig toe te passen in het onderwijs. De wijze van klachtbehandeling volgens de Awb biedt garanties voor een kwalitatief goede klachtbehandeling waarmee wordt voldaan aan de essentiële principes die ook de JOB en de MBO Raad in de eerder genoemde (in paragraaf 2.1 van het Algemeen deel van de toelichting) door hen gezamenlijk in 2009 opgestelde en in 2014 geactualiseerde richtlijn voor «Klachtenbehandeling in het middelbaar beroepsonderwijs» hebben geformuleerd. Daarom wordt in dit artikel bepaald dat deze Awb-titel zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing is. Het hoger onderwijs kent een soortgelijke bepaling in artikel 7.59b, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). Anders dan in de WHW is in er in het onderhavige wetsvoorstel voor gekozen om de bepalingen die van overeenkomstige toepassing zijn, te benoemen in plaats van – zoals in genoemd artikel van de WHW – titel 9:1 van de Awb rechtstreeks van (overeenkomstige) toepassing te verklaren. Dat biedt de gelegenheid om met gebruik van de Awb zoveel mogelijk maatwerk te bieden bij de

[15] J.A. de Boer, F.C.M.A. Michiels, W. den Ouden, P.J.J. Zoontjens. Anders, of toch niet? Een onderzoek naar de mogelijkheden van meer Awb-conforme onderwijswetgeving, Tilburg/Leiden, maart 2013.

klachtenregeling binnen in casu mbo-instellingen. Bij voorbeeld als het gaat om de kring van klagers en beklaagden en de vertrouwelijkheid van de procedures; maar ook vanwege de keuze om de klachtenbehandeling binnen het mbo bij een klachtencommissie te leggen (zie hierna, derde lid). Op die manier zijn de artikelen van titel 9.1 van de Awb van overeenkomstige toepassing verklaard die voor een goede klachtbehandeling in het mbo van belang zijn. De desbetreffende artikelen worden hierna toegelicht.

Eerste lid

In het eerste lid wordt bepaald wie een klacht kunnen indienen. Dit zijn de betrokkenen bij het onderwijs van de instelling: (examen-)studenten, voormalige en aanstaande studenten, personeel en overige betrokkenen bij het onderwijs bij het onderwijs of de praktijkbegeleiding van de instelling. Bij minderjarige studenten kunnen, zoals in het algemeen deel van deze toelichting is aangegeven (paragraaf 2.2), ook de ouders of wettelijke verzorgers een klacht indienen.
Deze betrokkenen hebben het recht een klacht in te dienen en op een behoorlijke behandeling van deze klacht. De klacht kan gericht zijn op gedragingen van het bevoegd gezag of personen die ten behoeve van de instelling met taken belast zijn. Dat is breder dan het personeel van de instelling. Ook kan daarbij worden gedacht aan schoonmaakpersoneel, uitzendkrachten, stagiaires en andere personen die (onderwijsondersteunende) werkzaamheden verrichten voor de instelling en die geen dienstverhouding hebben met de instelling. Ook een stagebegeleider van een student tijdens diens stage kan hier bijvoorbeeld onder vallen. Onder gedraging valt ook het nalaten van een gedraging. Een gedraging kan, zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat de klachtenregeling in de Awb introduceerde is toegelicht (*Kamerstukken II, 1997/98, 25 837, nr. 3, par. 8.3*), ook een besluit omvatten.
Daarbij zij opgemerkt dat tegen een aantal besluiten aparte voorzieningen open staan, bijvoorbeeld de mogelijkheid van beroep bij de examencommissie.

Klachten kunnen mondeling of schriftelijk worden ingediend. In beide gevallen geldt dat zij behoorlijk dienen te worden afgehandeld. De eerste volzin van dit lid komt overeen met de algemene bepalingen in de artikelen 9:1 en 9:2 van de Awb, met dien verstande dat de kring van mogelijke indieners van klachten hier de betrokkenen bij het onderwijs van de instelling zijn, in plaats van «een ieder». Ook de kring van «beklaagden»» is hier specifiek voor de onderwijssituatie ingevuld: het gaat om gedragingen van het bevoegd gezag en van personen die ten behoeve van de instelling met taken belast zijn. De tweede volzin verklaart artikel 9:3 van de Awb van overeenkomstige toepassing dat bepaalt dat tegen besluiten over de behandeling van een klacht geen bezwaar of beroep openstaat. Reden voor dit Awb-artikel is dat de wetgever een opeenstapeling van procedures en formalisering wilde voorkomen.

Tweede lid

Hierbij gaat het om de overeenkomstige toepassing van een aantal artikelen in de Awb ter waarborging van een juiste klachtbehandeling:

artikel 9:4 *(vereisten waaraan een schriftelijke klacht moet voldoen)*
Dit artikel betreft de minimale eisen waaraan een schriftelijke klacht moet voldoen: ondertekening, naam en adres van de indiener, de dagtekening en een omschrijving van de gedraging waartegen de klacht is gericht;

artikel 9:5 *(tegemoetkoming)*
Dit artikel bepaalt dat de klachtprocedure elk moment kan worden stopgezet als naar tevredenheid van de klager aan de klacht is tegemoetgekomen, waarbij het oordeel of dat het geval is, bij de klager ligt. Hierdoor is een snelle, informele afhandeling van klachten mogelijk;

artikel 9:6 *(ontvangstbevestiging)*
Dit artikel bepaalt dat de ontvangst van de klacht schriftelijk moet worden bevestigd aan de indiener;

artikel 9:7, eerste lid *(onpartijdigheid klachtbehandelaar)*
Hiermee wordt vastgelegd dat de behandelaar van de klacht niet betrokken mag zijn geweest bij de gedraging waarover wordt geklaagd. Dit is een waarborg voor een eerlijke klachtbehandeling. Het tweede lid van artikel 9:7 bepaalt dat het eerste lid niet van toepassing is indien de klacht betrekking heeft op een gedraging van het bevoegd gezag of van de voorzitter of een lid daarvan. Dit artikellid is niet van overeenkomstige toepassing verklaard, omdat het derde lid van artikel 7.4.8a voorziet in een klachtencommissie. Daardoor is het altijd mogelijk om de klachtbehandeling in handen te geven van een persoon die niet bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft, betrokken is geweest;

artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onderdelen a t/m e en derde lid, eerste volzin *(uitzonderingen op behandelingsplicht)*
Het eerste lid bevat een limitatieve opsomming van gevallen waarin het bestuursorgaan niet verplicht (maar wel bevoegd) is een klacht te behandelen. Het gaat onder andere om klachten die al eerder zijn behandeld, of die betrekking hebben op gedragingen van meer dan een jaar geleden, of zaken waarbij samenloop bestaat met een mogelijkheid van bezwaar of beroep.
Zoals hierboven aangegeven in de toelichting bij het eerste lid van artikel 7.4.8a, kan een gedraging ook een besluit omvatten. Als het gaat om een besluit waartegen een aparte voorziening openstaat, bijvoorbeeld de mogelijkheid van beroep bij de examencommissie bij beslissingen over examens, is het de geëigende weg om van die voorziening gebruik te maken in plaats van gebruikmaking van het klachtrecht. Het bevoegd gezag kan in de klachtenregeling op grond van het vijfde lid van artikel 7.4.8a aangeven waar klagers kunnen ageren als het gaat om klachten waartegen bezwaar of beroep openstaat.
Onderdeel f van het eerste lid is uitgezonderd, omdat het hier betreft een samenloop met een procedure bij de strafrechter. Dit om te voorkomen dat een klacht over de gedraging die in het geding is, niet wordt behandeld omdat van de mogelijkheid gebruik gemaakt wordt te wachten op de afloop van een strafrechtelijke procedure. Het kan immers zijn dat de gedraging in kwestie geen strafrechtelijke consequenties heeft, maar wel aanleiding is voor een klacht en de klager baat heeft bij spoedige behandeling daarvan.
Het tweede lid van artikel 9:8 van de Awb bepaalt dat het bestuursorgaan niet verplicht is een klacht te behandelen indien het belang van de klager dan wel het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is. Deze bepaling is niet van overeenkomstige toepassing verklaard, om te voorkomen dat klachten die voor de klager wel belang hebben, niet behandeld worden.
Volgens het derde lid wordt de indiener van een klacht die niet wordt behandeld, daarover zo spoedig mogelijk schriftelijk geïnformeerd;

artikel 9:9 *(afschrift aan aangeklaagde)*
Dit artikel bepaalt dat degene tegen wie de klacht is gericht, een afschrift van het klaagschrift en van de daarbij meegezonden stukken toegezonden krijgt, zodat deze op de hoogte is van de klacht en zich kan daartegen kan

verweren, zo nodig op een mogelijke hoorzitting (zie hierna artikel 9:10). Privacygegevens kunnen daarbij natuurlijk, al dan niet op verzoek van de klager, worden verwijderd;

artikel 9:10, eerste lid, tweede lid, onderdelen b en c, en derde lid *(recht van hoor en wederhoor)*
Dit artikel betreft het recht van hoor en wederhoor, zodat klager en aangeklaagde op elkaars standpunten kunnen reageren. Dat is een beginsel van behoorlijke klachtbehandeling. Klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft worden in de gelegenheid gesteld te worden gehoord (eerste lid). Niet is voorgeschreven dat klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, in elkaars aanwezigheid moeten worden gehoord.
Het tweede lid betreft de mogelijkheid dat wordt afgezien van horen, te weten als de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord of de klager niet binnen een door het bevoegd gezag gestelde redelijke termijn verklaart dat hij gebruik wil maken van het recht te worden gehoord.
Van het horen wordt een verslag gemaakt (derde lid). Het is van belang dat partijen in elk geval *in de gelegenheid worden gesteld* te worden gehoord, zodat zij hun visie op het gebeurde dat tot de klacht heeft geleid, kunnen toelichten. Om die reden is ervan afgezien om artikel 9:10, tweede lid, onderdeel a, dat de situatie betreft dat de klacht kennelijk ongegrond is, van overeenkomstige toepassing te verklaren;

artikel 9:11 *(termijnen)*
Dit betreft de termijn waarbinnen het bevoegd gezag een ontvangen klacht moet hebben afgehandeld. Omdat bij de klachtbehandeling in het derde lid van het onderhavige voorgestelde artikel van de WEB sprake is van een klachtencommissie die adviseert aan het bevoegd gezag, bedraagt deze termijn tien weken. Het gaat er natuurlijk om dat klachten zo snel mogelijk de wereld uit worden geholpen, maar het is denkbaar dat klachten meer tijd vergen, omdat ze complex zijn of om andere niet voorziene redenen.
Daarom voorziet het tweede lid van artikel 9:11 in de mogelijkheid, bedoeld voor bijzondere gevallen in gecompliceerde zaken, tot uitstel. Verder uitstel is alleen mogelijk als de klager daarmee schriftelijk instemt;

artikel 9:12, eerste lid *(afdoeningsbericht)*
In het eerste lid van dit artikel is het voorschrift vervat dat de klager schriftelijk gemotiveerd in kennis moet worden gesteld van de bevindingen van het onderzoek naar de klacht, het oordeel van het bevoegd gezag daarover en de eventuele conclusies die het daaraan verbindt.
Het tweede lid betreft de verwijzing naar een ombudsman. Omdat het hier een externe klachtenvoorziening voor het openbaar bestuur betreft, is niet bepaald dat dit lid van overeenkomstige toepassing is;

artikel 9:12a *(registratie en publicatie)*
Dit artikel verplicht tot registratie en jaarlijkse publicatie van schriftelijk ingediende klachten. Overigens dienen mbo-instellingen al sinds 1 januari 2008 ook in het (openbare) jaarverslag verslag te doen van de afhandeling van klachten, zodat betrokkenen en bijvoorbeeld deelnemersraden hiervan kennis kunnen nemen;

artikelen 9:15 en 9:16
Omdat voor de mbo-instellingen een klachtencommissie wordt voorgeschreven (derde lid van het voorgestelde artikel 7.4.8a), zijn ook de artikelen 9:15 en 9:16 van toepassing verklaard;

artikel 9:15 *(behandeling van de klacht)*
Op grond van artikel 9:15, eerste lid, dient het bevoegd gezag bij de ontvangstbevestiging aan te geven dat de klachtencommissie de zaak behandelt en over de klacht zal adviseren. Volgens het tweede lid gebeurt het «horen» van partijen door de klachtencommissie, dan wel de voorzitter of een lid van die commissie. Op grond van het vierde lid zendt de klachtencommissie een rapport van haar bevindingen, vergezeld van haar advies en eventuele aanbevelingen aan het bevoegd gezag. Het derde lid heeft betrekking op situaties waarin niet hoeft te worden gehoord;

artikel 9:16 *(motivering bij afwijking van advies)*
Op grond van artikel 9:16 dient het bevoegd gezag als het afwijkt van het advies van de klachtencommissie, hiervoor expliciet de redenen aan te geven.

Derde lid

Dit lid van artikel 7.4.8a voorziet erin dat de klachten worden behandeld door een klachtencommissie van ten minste drie leden, waaronder een voorzitter. De commissie heeft twee taken: behandeling en advisering. Behandeling betekent: het onderzoeken van de klacht, inclusief het horen van klager en aangeklaagde. De commissie heeft niet tot taak om een definitief oordeel uit te spreken. Dat is voorbehouden aan het bevoegd gezag. Met het oog op de onafhankelijkheid van de commissie mag de voorzitter niet werkzaam zijn voor of bij het bevoegd gezag en mag bovendien aan de behandeling van een klacht niet worden deelgenomen door een persoon op wiens gedraging de klacht rechtstreeks betrekking heeft.
De instelling kan een eigen klachtencommissie instellen, maar ook kan de instelling zich aansluiten bij een bij een (landelijke) klachtencommissie, c.q. daarbij aangesloten blijven. Op dit moment is een groot aantal mbo-instellingen al aangesloten bij een professionele landelijke klachtencommissie.

Vierde lid

Door artikel 2:5, eerste lid, van de Awb (*geheimhoudingsverplichting*) van overeenkomstige toepassing te verklaren op een ieder die is betrokken bij de uitvoering van de klachtbehandeling, voorziet dit lid in een waarborg voor betrokkenen dat klachtbehandeling er niet toe leidt dat vertrouwelijke zaken naar buiten worden gebracht.

Vijfde lid

Uiteraard is van belang dat algemeen bekend is hoe de instelling de klachtbehandeling heeft georganiseerd. Daarom voorziet deze bepaling erin dat het bevoegd gezag met inachtneming van dit artikel een klachtenregeling voor de instelling uitwerkt en deze openbaar maakt. In deze uitwerking kan het bevoegd gezag ook bepalingen opnemen over de (wijze van) samenstelling van de klachtencommissie en nader uiteen zetten bij welke kwesties een andere instantie aangewezen is, bij voorbeeld als het gaat om beslissingen ten aanzien van examens.

Artikel I, onderdeel I (artikel 8a.2.2, vierde lid, onderdeel g, WEB)

Deze bepaling is toegelicht in paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel II, onderdelen A en B (artikelen 7.4.10a en 7.4.13 Wet educatie en beroepsonderwijs BES)

Bij Besluit van 1 maart 2014, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de klachtregeling voor po en vo en de vereenvoudigde medezeggenschap voor po, vo en mbo in Caribisch Nederland (*Stb.* 2014, 104), is inmiddels voor deze sectoren het klachtrecht wettelijk voorgeschreven. Omdat in Caribisch Nederland het mbo is verbonden is aan de scholen voor voortgezet onderwijs, hadden personeelsleden en studenten c.q. hun ouders, de facto de mogelijkheid klachten in te dienen op grond van de klachtenregeling voor het voortgezet onderwijs. Met de onderhavige wetswijziging is dit nu ook wettelijk vastgelegd.

Artikel III

Deze samenloopbepaling is nodig omdat het onderhavige wetsvoorstel een aantal artikelleden toevoegt aan artikel 1.4.1, van de WEB en het in dit artikel genoemde voorstel van wet tot wijziging van onder meer de WEB in verband met het regelen van keuzedelen waarop beroepsopleidingen mede worden gebaseerd, in een van de desbetreffende artikelleden een wijziging aanbrengt.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker